وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في المحافظة على الصحة العامة في فلسطين دراسة حالة "كوفيد-19"

Assessing the Effectiveness of Administrative Controls in Safeguarding Public Health in Palestine: A COVID-19 Case Study

ط.د محمد مصطفى خالد حرارة

الجامعة الإسلامية العالمية – ماليزيا، طالب دكتوراه في القانون عام

moh2020260@gmail.com

تاريخ الاستلام: 2023-00-00 تاريخ النشر: 2024-01-07

ملخص:

جائحة كورونا أو ما يسمى "كوفيد-19" أثرت بشكل مباشر على الصحة العامة للإنسان؛ وهذا ما استدعى تدخل الدول عبر أنظمتها الداخلية لمواجهة هذه الجائحة والحد من انتشارها، وتقليل انتشار هذه الجائحة؛ عبر البشر؛ والحيوانات، نظراً لانتشارها بشكل سريع جداً. ولجأت فلسطين إلى مواجهة هذه الجائحة عبر تطبيق أحكام وسائل الضبط الإداري، كون إحدى وظائف الضبط الإداري هي المحافظة على الصحة العامة. ومن وسائل الضبط الإداري التي لجأت إليها فلسطين لمجابهة خطر انتشار جائحة كورونا لوائح الضبط الإداري؛ والقرارات الضبطية الفردية؛ والتنفيذ الجبري، كما أن استعمال هذه الوسائل كان لها أثر كبير في حماية الصحة العامة والحد من خطر انتشار جائحة كورونا. وتهدف الدراسة التي بين أيدينا إلى معرفة مدى فاعلية الجهود التي بذلتها فلسطين في مواجهة جائحة كورونا والحد من انتشارها، وأثر الإجراءات المبذولة في حماية الصحة العامة. وللوصول إلى هدف الدراسة فقد اتبع الباحث المنهج التحليلي والاستقرائي للإجراءات والوسائل الضبطية الإدارية التي طبقتها فلسطين في سبيل مواجهة الجائحة. وخلص الباحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات، وكان من أهم النتائج: إحدى مكونات النظام العام المحافظة على الصحة العامة والتي يتعين على الدولة المحافظة عليها ووقايتها من أي خطر.

الكلمات المفتاحية: جائحة، كوفيد-19، وسائل الضبط الإداري، الصحة العامة، النظام العام.

Abstract:

The Corona pandemic, also known as "COVID-19", has profoundly impacted public health worldwide. This situation necessitated the intervention of governments through their internal mechanisms to combat this pandemic and curb its spread, considering its rapid transmission among humans and potentially, animals. In response, Palestine implemented various administrative controls, as safeguarding public health is one of the primary functions of these mechanisms. To tackle the threat of the spreading Corona pandemic, Palestine employed several administrative control measures including regulatory directives, individual control decisions, and enforced implementations. The deployment of these strategies played a significant role in preserving public health and minimizing the risk of the virus' spread. This study aims to evaluate the efficacy of Palestine's efforts in combating the Corona pandemic and mitigating its proliferation, as well as to analyze the impact of these measures on safeguarding public health. To achieve the study's objectives, the researcher utilized an analytical and inductive approach, focusing on the administrative control procedures and strategies Palestine adopted to counter the pandemic. The study culminated in a set of findings and recommendations, with a notable conclusion being that the preservation of public health is a critical component of the public system, warranting steadfast protection and preservation by the government against any potential threats.

Keywords: Pandemic, Covid-19, Administrative Control Methods, Public Health, Public Order.

المقدمة:

السلطة التنفيذية في أية دولة لها عدة وظائف؛ وإحدى وظائفها الأساسية هي تمتعها بسلطة الضبط الإداري، وقرارات الضبط الإداري الصادرة عن الجهة التنفيذية تخاطب الأفراد وتعمل على تقييد حقوقهم وحرياتهم بهدف تحقيق الغاية الأساسية وهي المحافظة على أحد مكونات النظام العام في الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن مكونات النظام العام الأساسية والمتفق عليها بين أغلب الدول هي (الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة).

ونظراً لخطورة جائحة كورونا وتأثيرها المباشر على أحد مكونات النظام العام المتمثلة بالصحة العامة استدعى تدخل السلطة التنفيذية إلى تطبيق وسائل الضبط الإداري بهدف وقاية المجتمع الفلسطيني من خطر انتشار الجائحة.

وتتمثل وسائل الضبط الإداري التي لجأت إليها السلطة التنفيذية في فلسطين لمجابهة خطر الجائحة والحد من انتشارها، في لوائح الضبط الإداري "القرارات التنظيمية"، والقرارات الإدارية الفردية الضبطية، والتنفيذ الجبري. ولا مناص من القول إن هذه الوسائل أثبتت مدى فاعليتها، وكان لها دور بارز في حصر انتشار جائحة كورونا وتقليل نسبة الخطورة.

مشكلة البحث:

تتمحور المشكلة الأساسية في هذه الدراسة في السؤال التالي: هل وسائل الضبط الإداري التي لجأت إليها فلسطين في أثناء انتشار وباء (كوفيد -19) كان لها فاعلية في الحفاظ على الصحة العامة؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من الأسئلة الفرعية:

1- ماهية مكونات النظام العام؟

2- هل الإجراءات التي قيدت بها سلطات الضبط الإداري النشاط الخاص للأفراد في فلسطين كانت ذات فاعلية في حماية الصحة العامة والحد من انتشار الأوبئة؟

أهمية البحث:

هدف الضبط الإداري هو حماية النظام العام أو حماية أحد مكوناته، ومن أهم المكونات التقليدية هو حماية الصحة العامة. ونظراً لانتشار جائحة كورونا وأثرها على الصحة العامة كان لسلطات الضبط الإداري اتخاذ التدابير التي تمكنها من حماية الصحة العامة والحد من الآثار الضارة التي تؤثر بشكل مباشر على صحة المجتمع؛ وهذا الأمر يلزم السلطة التنفيذية تقييد النشاط الخاص للأفراد. كما للبحث أهمية في معرفة حدود هذا التقييد ومدى تعارضه مع القوانين السارية في فلسطين والتي تعطي مساحة واسعة من الحرية في

القيام بالنشاط الخاص من قبل الأفراد، كما تبرز أهمية الدراسة في بيان مدى كفاية الوسائل التي بحوزة سلطات الضبط الإداري لتحقيق هدفها في المحافظة على الصحة العامة.

هدف البحث:

تهدف الدراسة إلى تقديم رؤية قانونية واضحة عن طبيعة وسائل الضبط الإداري والهيئات المختصة بإصدارها في فلسطين، وكذلك معرفة مدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا في فلسطين.

منهجية البحث:

نظراً لأهمية موضوع البحث فقد اتبع الباحث في هذه الدراسة عدة مناهج متمثلة في المنهج التحليلي: وذلك من خلال تحليل الإجراءات التي لجأت إليها سلطات الضبط الإداري في فلسطين من أجل المحافظة على الصحة العامة بصورة تمكن القارئ الوصول إلى الفائدة المرجوة من البحث، وكذلك لجأ الباحث إلى استعمال المنهج الاستقرائي: وهذا المنهج يتخذ مبدأ استقراء النصوص والأحكام والقرارات القانونية الصادرة من قبل السلطة التنفيذية وتحليلها، ومعرفة مدى الفاعلية.

خطة البحث:

للإجابة على الأسئلة المطروحة والتي برزت من الإشكالية المطروحة لموضوع الدراسة، قسم الباحث دراسته إلى مبحثين: المبحث الأول: الأساس القانوني للمحافظة على الصحة العامة في التشريع الفلسطيني، بينما المبحث الثاني، وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا.

المبحث الأول:

الأساس القانوني للمحافظة على الصحة العامة في التشريع الفلسطيني

تتمثل مكونات النظام العام في المكونات المادية التقليدية والمكونات المعنوية الحديثة؛ وتتمثل المكونات التقليدية في المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة[1]، بينما المكونات المعنوية الحديثة تشتمل على المحافظة على الأخلاق والآداب العامة واحترام كرامة الإنسان، وهذه المكونات تنسجم مع المجتمعات العربية والإسلامية، ومنها المجتمع الفلسطيني الذي يرتبط بعادات وتقاليد لا يمكن المساس بها[2] .

ولمعرفة الأساس القانوني في التشريع الفلسطيني لأحد مكونات النظام العام التقليدية المتمثلة في المحافظة على الصحة العامة؛ هذا الأمر يتطلب منا بيان مفهوم الصحة العامة، ومعرفة أحكام المحافظة على الصحة العامة في التشريع الفلسطيني، وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول:

مفهوم الصحة العامة

يعرف البعض الصحة العامة بأنها "حماية صحة الأفراد من الأمراض والأوبئة ومنع انتشارها والحد من آثارها ويتم ذلك بوسائل عديدة؛ منها أن تقوم الإدارة بتطعيم الأفراد وتعمل على منع انتشار الأمراض، وتقوم بتوفير المياه الصالحة للشرب ومراقبة الأغذية وصلاحياتها[3].

كما وعرفها آخرون بأنها "اتخاذ الإجراءات الوقائية والعلاجية من أجل حماية المواطنين من الأمراض وتفشيها وضرورة توفير مياه صالحة للشرب وأماكن نظيفة خالية من التلوث"[4] .

---

[1]. بلا أمين زين الدين، الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية –دراسة مقارنة على هدى مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، سنة (2012م)، ص 367.

[2]. هاني غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة نيسان، 2018م. ص82.

[3]. مازن ليو راضي، القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية في الدنمارك، سنة 2008م، ص60.

[4]. انور الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، غ غزة مكتبة نيسان، الطبعة الأولى، 2016م، ص115.

وفضلاً عن ذلك أن الأفراد لا يمكنهم أن يتمتعوا بالبيئة الصحية إلا عند توافر بيئة خالية من التلوث لكي يتمكنوا من العيش فيها، ولا يمكن تحقق ذلك إلا من خلال وضع مجموعة من الضوابط التي تمنع تلوث البيئة[1] .

وبالرجوع إلى التشريع الفلسطيني نجد أن المشرع الفلسطيني لم يحدد مفهوم المحافظة على الصحة العامة، وهذا يؤدي بنا إلى عدم حصر ومعرفة الأفعال التي يترتب على ممارستها أو القيام بها خطر يعرض الصحة العامة للضرر أم لا، وعليه يتعين على المشرع الفلسطيني تحديد مفهوم المحافظة على الصحة العامة، لتحديد وتصنيف النشاطات المسموح القيام بها والأخرى غير المسموح القيام بها.

على الرغم من ذلك يحاول الباحث أن يضع مفهوماً للصحة العامة بأنها "حماية صحة الأفراد ووقايتها من الأمراض والأوبئة من خلال اتخاذ الإجراءات والتدابير الوقائية والعلاجية اللازمة لذلك".

المطلب الثاني:

الأساس القانوني للمحافظة على الصحة العامة في القانون الفلسطيني

جاء في نص المادة رقم (9) من القانون رقم (1) لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية على اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة والضرورية للمحافظة على الصحة العامة[2]، كما وجاء في نص القانون رقم (7) لسنة (1999م) بما يتعلق بوجوب المحافظة على البيئة من الملوثات والمحافظة على البيئة الأرضية والهوائية وأيضاً المائية من كل الملوثات، وفرض القانون عقوبات على كل من يتسبب في ذلك إساءة استعمال البيئة[3].

كما ونص المشرع الفلسطيني على ضرورة المحافظة على الصحة العامة؛ وذلك من خلال قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة (2004م)؛ حيث جاء في تقسيم فصوله ما يفيد بضرورة المحافظة على الصحة العامة، وجاء في طياته ان المشرع أعطى الصلاحية لوزير الصحة بتوفير التأمين الصحي اللازم لسكان المجتمع، وكذلك وضع الأنظمة اللازمة من أجل سلامة الغذاء ووضع شروط وضوابط خاصة في المنشآت المكلفة بجمع ونقل النفايات الخطرة وطرق إتلافها، وآلية مكافحة القوارض والحشرات، والإشراف على شبكات الصرف الصحي؛ وشواطئ البحار ؛ ومكافحة الأمراض المعدية وغير المعدية وحصر انتشارها؛

[1]. حمدي العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية –دراسة مقارنة–، مكتبة الملك فهد، 2010م، ص282.

[2]. أنظر الفقرة رقم (9) من المادة رقم (15) من القانون رقم 1 لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.

[3]. قانون بشأن البيئة رقم (7) لسنة 1999م، صدر بمدينة غزة بتاريخ: 1999/12/28.

وإزالة جميع المكاره الصحية التي تؤثر على صحة الإنسان؛ ومنع مزاولة أي نشاط أو مهنة أو حرفة تؤثر على الصحة العامة للأفراد أو تؤثر على صحة البيئة[1].

كما جاء في قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م المادة رقم (3) منه ما يؤكد على ضرورة المحافظة على الصحة العامة من خلال إيجاد مجموعة من المعايير والضوابط الاقتصادية للمستهلك[2].

وجاء أيضاً في المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003) بما يتعلق باختصاصات المحافظين من أجل المحافظة على الصحة العامة وذلك في نص المادة (5): "يتولى المحافظ الاختصاصات والصلاحيات التالية: 1- الحفاظ على الأمن العام والأخلاق والنظام والآداب العامة وحماية الحريات العامة وحقوق المواطنين"[3]. ومن حقوق المواطنين حماية الصحة العامة في المجتمع ويفهم ضمناً من النص السابق أن من اختصاص المحافظين هو المحافظة على الصحة العامة.

وعلى الرغم من كل ما سبق نشير إلى أن القانون الأساسي للعام (2003م) وتعديلاته وفق نص المادة رقم (84) التي تحدد مكونات النظام العام؛ لم تنص على أن المحافظة على الصحة العامة هي إحدى مكونات النظام العام، لذا يتعين على المشرع الفلسطيني النص صراحةً على أن الصحة العامة أحد المكونات الأساسية والتي أجمع عليها فقهاء القانون الإداري.

وتجدر الإشارة إلى أن الجهات المختصة في المحافظة على الصحة العامة في فلسطين، قد تكون هيئات ضبط إداري مركزية وهيئات ضبط إداري محلي، والهيئات المركزية تتمثل في رئيس الدولة[4]، ومجلس

---

[1]. قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة (2004م)، صدر في مدينة غزة بتاريخ: 27 /ديسمبر/2004.

[2]. المادة رقم 3 من قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م، صدر بمدينة غزة بتاريخ 2000/9/17.

[3]. المادة (5): من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م) بشأن اختصاصات المحافظين، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2003/7/1م.

[4]. المادة (43) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م وتعديلاته لسنة 2005م.

الوزراء[1]، ووزارة الداخلية[2]. في حين أن هيئات الضبط الإداري المحلية هي: المحافظ[3]، والهيئات الإقليمية والمحلية[4]، والهيئات المرفقية أو المصلحية[5].

ومن خلال ما تقدم نجد أن المشرع الفلسطيني توسع في مجال المحافظة على الصحة العامة، كما ووجد أساساً معقولاً لها، ولم يقتصر ذلك على المحافظة من خطر الأوبئة والأمراض المعدية فقط؛ بل تطرق إلى حماية كل ما يؤثر على سلامة البيئة من نفايات خطرة، وتلوث بيئي، وإزالة جميع المكاره الصحية، أضف إلى ذلك منع مزاولة أي نشاط أو مهنة يشكل في ممارستها خطر مباشر على الصحة العامة.

[1]. المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني.

[2]. المادة رقم (2) من قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م، صدر بمدينة غزة بتاريخ 28 / 5 / 1998م.

[3]. المادة رقم (2) من المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م.

[4]. المادة رقم (15) من قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ الموافق 1997/10/12م.

[5]. المادة رقم (4) من المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006م، بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، صدر في 2006/3/18م.

المبحث الثاني:

وسائل الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا

السلطة التنفيذية في فلسطين هي الجهة المناط بها استعمال وسائل الضبط الإداري من أجل مواجهة جائحة كورونا والحد من انتشارها، وهذه الوسائل تتمثل في لوائح الضبط الإداري أو ما يسمى "القرارات التنظيمية"، والقرارات الفردية الضبطية، والتنفيذ الجبري.

ومن خلال دراستنا البحثية يتعين علينا بيان الوسائل التي استعملتها السلطة التنفيذية في سبيل مواجهة جائحة كورونا، وهل للوسائل المستعملة فاعلية في الحد من انتشار الجائحة، للإجابة على ذلك نقسم هذا المبحث إلى مطلبين، المطلب الأول: لوائح الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا، المطلب الثاني: القرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري ومدى فاعليتهما في مواجهة جائحة كورونا وذلك على النحو الآتي:

المطلب الأول:

لوائح الضبط الإداري ومدى فاعليتها في مواجهة جائحة كورونا

إحدى وظائف سلطات الضبط الإداري المحافظة على النظام العام؛ ويتم ذلك من خلال عدة وسائل، وأحد هذه الوسائل لوائح الضبط الإداري أو ما يسمى "بالقرارات التنظيمية"، وهذا يتطلب منا معرفة ماهية لوائح الضبط الإداري وصورها، مع بيان مدى فاعليتها في حماية الصحة العامة ومواجهة جائحة كورونا وذلك من خلال تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين على النحو الآتي:

الفرع الأول:

ماهية لوائح الضبط الإداري

أولاً: مفهوم الضبط الإداري: يعرفها البعض بأنها "تلك القرارات التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، ولا يهم في ذلك عدد الذين تنطبق عليهم"[1].

---

[1]. إيمان محمود محيبس، ووليد حمزة، أساليب الضبط الإداري وصورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، مجلة جامعة بابل العلوم الإنسانية، المجلد 23، العدد 4، جامعة بغداد، كلية القانون، 2015م، ص 17.

كما وقد عرفها آخرون "بأنها عبارة عن قواعد عامة ومجردة تصدر عن السلطة التنفيذية المختصة بهدف المحافظة على النظام العام بعناصره المعروفة"[1].

والجدير بالملاحظة أن التعريفات السابقة للضبط الإداري نجد أنها مفاهيم متشابهة لا تخرج عن المضمون باعتبار القرارات التنظيمية قرارات تتصف بالعمومية أو التجريد، وتصدر عن هيئات الضبط الإداري للمحافظة على النظام العام بعناصره المحددة

ويؤيد الباحث التعريف التالي للوائح الضبط الإداري بأنها "قواعد عامة ومجردة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بمكوناته التقليدية والمتمثلة بالمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة أو المكونات الحديثة في احترام كرامة الإنسان، وفي حدود معينة الآداب العامة أو الأخلاقيات العامة"[2]، وبناءً عليه نرى أن هذا المفهوم هو المفهوم الشامل للضبط الإداري.

ثانياً: الجهة المختصة بإصدار القرارات الإدارية في فلسطين: لم ينص القانون الأساسي الفلسطيني صراحةً على جهة اختصاص إصدار لوائح الضبط الإداري، إلا أنه لم يغفل عن القول بأن القيام بالمحافظة على الأمن العام والنظام العام هي من مسؤولية مجلس الوزراء[3]، ويرى الباحث أن الجهة الوحيدة المختصة بإصدار لوائح الضبط الإداري في التشريع الفلسطيني هو مجلس الوزراء الفلسطيني، ويفهم ذلك ضمناً من خلال ما جاء في المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني[4]، وعليه لا نجد لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية سلطة إصدار مثل هذه اللوائح، أما بالنسبة للأجهزة الأمنية والمحافظين والهيئات المرفقية والمحلية لا يملكون سوى المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته وفي إطار اختصاصاتهم، ولا يملكون صلاحية إصدار لوائح ضبط إداري، وتجدر الملاحظة إلى كل من قانون الهيئات المحلية قد أعطى الصلاحية لوزير الحكم المحلي، وكذلك قانون اللوازم أعطى الصلاحية للوزير في إصدار لوائح، ولكن في

[1]. عبد الله خلف الرقاد، وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة مم التلوث العمراني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد التاسع، العدد الأول، (2020م)، ص279.

[2]. هاني غانم، وأنور الشاعر، الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين، ط1، مكتبة نيسان، 2019م، ص266.

[3]. المادة (69) من القانون الأساسي الفلسطيني، حيث تنص على أنه يختص مجلس الوزراء بما يلي:"....، 7- مسؤولية حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

[4]. المادة (70) من القانون الأساسي الفلسطيني، والتي تنص على انه "لمجلس الوزراء الحق في التقدم الى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين".

الحقيقة أن هذه القوانين صدرت قبل إصدار القانون الأساسي، وعليه يعد القانون الأساسي ناسخاً لما قبله من الأحكام القانونية.

الفرع الثاني:

صور لوائح الضبط الإداري التي صدرت لمواجهة كورونا ومدى فاعليتها

لوائح الضبط الإداري عبارة عن وسائل وقائية لمنع وقوع السلوك المخالف لإرادة المشرع الذي يخل بالنظام العام أو أحد مكوناته، وصور لوائح الضبط الإداري تتمثل في لوائح الحظر؛ ولوائح الترخيص؛ ولوائح الإخطار؛ ولوائح التنظيم[1].

أولاً: صور لوائح الضبط الإداري التي صدرت في فلسطين لمواجهة كورونا:

1. **لوائح الحظر التي أصدرتها السلطة الإدارية لمواجهة كورونا:** صدرت عن السلطة الإدارية في فلسطين قرارات تتمثل في حظر القيام ببعض النشاطات من أجل المحافظة على أحد مكونات النظام العام وهي المحافظة على الصحة العامة، ومن هذه القرارات على سبيل المثال لا الحصر: غلق الجسور والمعابر ودور العبادة والأماكن الدينية؛ ومنع إقامة أي مؤتمرات محلية أو دولية[2]، وكذلك حظر التنقل والانتقال من وإلى بعض المحافظات؛ ومنع انتقال الحافلات بين المحافظات؛ ومنع الأشخاص المصابين بالوباء من الخروج من مكان الحجر المنزلي ويستثنى من كل ما تقدم الطواقم الطبية والصحية[3]، وكذلك منع كافة المرافق التعليمية من القيام بأعمالها التدريسية[4]، وأيضاً إغلاق محطات الوقود؛ والمحلات التموينية والمخابز في ساعات محددة من اليوم[5]، وكذلك منع التجمهر داخل المدن[6].

---

[1]. محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ج2، دار النهضة العربية – القاهرة، 2015م، ص40.

[2]. راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م، ص25.

[3]. راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م.

[4]. راجع المادة رقم (1) من القرار رئيس مجلس الوزراء رقم (7)، لسنة 2020م، منشور في العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م، ص33.

[5]. راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".

[6]. الفقرة الأولى من المادة رقم (1) من القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، بشأن حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، ص3.

2.اللوائح التي تستوجب الإذن المسبق الصادرة لمواجهة جائحة كورونا:

إن القرار التنظيمي المتمثل بالإذن المسبق يتطلب عدم مزاولة نشاط محدد إلا بعد الحصول على إذن من قبل الجهة المختصة بإعطاء إذن الممارسة، وطبق هذا الأسلوب في ظل جائحة كورونا من أجل المحافظة على الصحة العامة، وجاء في نص المادة (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م بالسماح لمصانع الأدوية والأغذية التي تلتزم بالإجراءات الوقائية بالعمل بعد الحصول على إذن خاص من قبل المحافظ[1].

3. لوائح تنظيم النشاط الخاص لمواجهة جائحة كورونا:

صدرت عن السلطة التنفيذية قرارات تنظم عمل ونشاط الأفراد، ومن هذه القرارات تقليل عدد موظفين الدوائر الحكومية القادمين من المحافظات الأخرى؛ وأيضاً تقليص عمل المؤسسات والوزارات[2]، كما أصدرت السلطة التنفيذية قرار بإغلاق المحلات التموينية في أيام محددة، وسمحت للمكتبات ومحلات الخياطة ولوازم الكهرباء والمياه من ممارسة النشاط في أيام محددة أوقات محددة[3]، كذلك تنظيم عقد الامتحانات الثانوية في المدارس الفلسطينية[4].

4. اللوائح التي تستوجب الإخطار لمواجهة جائحة كورونا:

قد تشترط الإدارة ضرورة إخطارها قبل ممارسة النشاط حتى تتمكن من اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية النظام العام أو أحد مكوناته، ومن الأمثلة على تطبيق هذه الوسيلة في ظل جائحة كورونا، إخطار الأشخاص الذين تبدو عليهم أعراض كورونا المراكز الصحية المجاورة لاتخاذ الإجراءات الوقائية، كما ويكلف الأقارب من الدرجة الأولى والثانية بإشعار السلطات المختصة عند تخلف المصاب البقاء في الحجر

---

[1]. راجع المادة رقم (1) من القرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8)، لسنة 2020م، منشور في العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م، ص35.

[2]. راجع قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م.

[3]. راجع المادة (2) من القرار الصادر عن رئيس الوزراء رقم (8) لسنة 2020م، ص36.

[4]. راجع المادة (1) والمادة (5) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م، "طوارئ "، منشور في العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م ص15.

الصحي[1]، وكذلك تقديم أصحاب المطاعم والمقاهي والنوادي الرياضية إخطار أو تعهد بالالتزام بأحكام البرتوكول الصحي المعمول به؛ وكذلك تحديد نسبة أعداد العاملين[2].

ثانياً: مدى فاعلية لوائح الضبط الإداري في مواجهة كورونا:

وبما أن القرارات الصادرة عن رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية في ظل جائحة كورونا، تهدف إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لمجابهة المخاطر التي تنتج عن انتشار جائحة كورونا من أجل حماية الصحة العامة، وتحقيق الأمن والاستقرار **يرى الباحث** أن صور القرارات التنظيمية المتمثلة بالحظر والإخطار والإذن المسبق والتنظيم كافية لتحقيق غرض المحافظة على الصحة العامة من خطر انتشار جائحة كورونا.

1- ثبت من الناحية العملية أن مظاهر لوائح الضبط الإداري وبشكل خاص القرار التنظيمي المتمثل بالحظر بأنه الأسلوب الأكثر فاعلية في مواجهة جائحة كورونا.

2- تعد مظاهر لوائح الضبط الإداري مع الوسائل الأخرى كافية في المحافظة على الصحة العامة.

3- إمكانية توقيع جزاءات عقابية على من كل من يخالف لوائح الضبط الإداري الصادرة من قبل السلطة التنفيذية من أجل المحافظة على الصحة العامة.

المطلب الثاني:

القرارات الفردية الضبطية والتنفيذ الجبري كوسائل لمواجهة جائحة كورونا

تمتلك السلطة التنفيذية والمخولة بالضبط الإداري إصدار قرارات فردية تهدف إلى المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته، كما ويمكن للجهة للسلطة التنفيذية استخدام القوة المادية في حالات محددة لمنع الإخلال بالنظام العام ومكوناته، وبناءً على ذلك سنتناول في هذا المطلب قرارات الضبط الفردية والتنفيذ الجبري لقرارات الضبط الإداري وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول:

وسيلة القرارات الفردية الضبطية ومدى فاعليتها للحد من جائحة كورونا

أولاً: تعريف القرارات الفردية الضبطية: يعرف البعض القرار الفردي الضبطي بأنه "عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة من قبل سلطة الضبط الإداري ويحدث بذاته آثاراً قانونية ويخاطب أشخاصاً

---

[1]. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (7) لسنة 2020م.

[2]. المادة رقم (1) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2020م، "طوارئ"، منشور في العدد رقم 171، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/9/4م.

بذاتهم ويهدف إلى حماية النظام العام في المجتمع بمكوناته التقليدية والمتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة أو المكونات الحديثة المتمثلة في الآداب العامة واحترام كرامة الإنسان[1] .

وتجدر الإشارة إلى أن القرارات الفردية الضبطية التي تصدر عن السلطة الإدارية قد تكون قرارات إيجابية متمثلة بصورة القيام بعمل؛ أو قرارات سلبية متمثلة بصورة الامتناع عن القيام بعمل، وعلى كل فإن نوعي القرار يهدفان إلى حماية الصحة العامة ومنع انتشار جائحة كورونا.

ثانياً: صور القرارات الفردية التي أصدرتها السلطة الإدارية في فلسطين لمواجهة كورونا:

ومن القرارات الفردية التي صدرت عن السلطة الإدارية والمتمثلة بصورته الإيجابية ما جاء في القرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفتها في حالة الطوارئ، صور متعددة للقيام بعمل إيجابي منها ضرورة الافراد ارتداء الكمامة والقفازات الوقائية في أثناء التواجد في الأماكن العامة والحكومية؛ وأماكن التسوق؛ والعيادات والمراكز الصحية، ونص القرار على عقوبة مترتبة نتيجة عدم مراعاة تعليمات السلامة[2] ، وعلى الأفراد المصابين والمخالطين الالتزام بالحجر الصحي الإلزامي[3]، وأيضاً أوجبت القرارات على الأفراد الذي يبدو عليه أعراض الإصابة التواصل مع المراكز الصحية[4].

في حين أن القرار الفردي الضبطي المتمثل بالامتناع عن القيام بعمل أو إيقافه لمدة محددة يهدف بصورة واضحة إلى المحافظة على الصحة العامة، ومن صور ذلك فرض الحجر الصحي على المواطنين القاطنين في الأماكن المنتشر بها فايروس كورونا[5] .

---

[1]. هاني غانم، مذكرات في الضبط الإداري، ألقيت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، في العام الدراسي 2019-2020م.

[2]. قرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفتها في حالة الطوارئ، العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/9م، ص8-9.

[3]. المادة (3) من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (24) "طوارئ" لسنة 2020م، العدد (174)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/11/3م ص43.

[4]. الفقرة الثانية من المادة رقم (3) من القرار رقم (7) لسنة 2020م، ص30.

[5]. الفقرة الثالثة من المادة رقم (3) من القرار رقم (20) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 170، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/8/4م، ص12.

أما الصورة الأخيرة للقرارات الفردية الضبطية المتمثلة بالترخيص فيقصد بها عدم مزاولة نشاط إلا بعد الحصول على إذن من قبل الجهة المختصة والمانحة للترخيص، ومثال ذلك في ظل هذه الجائحة ما جاء في نص المادة (1) من القرار بقانون رقم (8) لسنة 2020م، حيث نص بالسماح لمصانع الأدوية والأغذية التي تلتزم بالإجراءات الوقائية بالعمل بعد الحصول على إذن خاص من قبل المحافظ[1] .

ثالثاً: مدى فاعلية القرارات الفردية الضبطية في مواجهة جائحة كورونا:

يرى الباحث أن القرارات الفردية الضبطية نالت حظ العمل بها من قبل السلطة الإدارية في ظل جائحة كورونا للمحافظة على الصحة العامة، وهي بذلك تعد وسيلة من وسائل الضبط الإداري الفعالة لتحقيق غرض المحافظة على الصحة العامة في ظل هذه الجائحة وذلك لعدة أمور:

1- ثبت عملياً أن القرارات الفردية الضبطية بصورتيها الإيجابية والسلبية والترخيص طبق أحكامها في ظل إعلان حالة الطوارئ لمواجهة انتشار جائحة كورونا.

2- ترتب على قيام السلطة الإدارية بفرض إجراءات فردية ضبطية بحق المصابين أو المخالطين أدى إلى تراجع نسبة الإصابة، وحصرها في أماكن محددة.

3- جاءت القرارات بإمكانية توقيع جزاءات إدارية على من يخالف القرارات الإدارية الفردية الصادرة للمحافظة على الصحة العامة.

الفرع الثاني:

وسيلة التنفيذ الجبري للحد من انتشار جائحة كورونا في فلسطين

أولاً: تعريف التنفيذ الجبري:

يعرف التنفيذ الجبري بأنه "حق تنفيذ سلطات الضبط الإداري للقوانين واللوائح والقرارات الصادرة لحماية النظام العام إذا لم يتم تنفيذها طواعية دون الحصول على إذن مسبق من القضاء"[2] والجدير بالذكر أن التنفيذ الجبري يعد إحدى وسائل الضبط الإداري؛ وذلك من خلال استعمال السلطة الإدارية القوة المادية في تنفيذ اللوائح والقوانين والقرارات الفردية الضبطية الصادرة من قبل السلطة التنفيذية؛ وتعد هذه الوسيلة أشد الوسائل عنفاً من وسائل الضبط الإداري السابق ذكرها لما لها من المساس بحقوق وحريات الأفراد.

---

[1]. راجع المادة رقم (1) من القرار رقم (8)، لسنة 2020م، ص35.

[2]. هاني غانم، مذكرات ألقيت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، سنة 2019-2020م.

ثانياً: صور إجراءات التنفيذ الجبري التي صدرت في فلسطين لمواجهة كورونا:

قرار التنفيذ الجبري قد طبق عند قيام فرض حظر التجوال على محافظة أو منطقة معينة بناءً على لائحة أو قرار؛ وذلك من خلال قيام قوات الشرطة بالتعاون مع باقي قوات الأمن من متابعة تنفيذ الحظر ومنع الخروج من الحجر المنزلي[1]، ومنها أيضاً متابعة إغلاق محطات الوقود والبقالات أوقات الحظر المعلن عنها واتخاذ الإجراءات العقابية اللازمة لذلك[2]، وكذلك متابعة ومراقبة مدى الالتزام بأحكام البروتوكول الصحي المنظم لإجراءات السلامة والوقاية من قبل المؤسسات والأفراد[3]، وكذلك الحجر الإجباري للعائدين من الخارج لمدة أربعة عشر يوماً في مراكز حجر صحي مخصصة[4].

ثالثاً: مدى فاعلية التنفيذ الجبري في مواجهة جائحة كورونا:

بما أن القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية تهدف إلى التقيد باتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة المخاطر التي تنتج عن جائحة كورونا، **يرى الباحث بما** أن وسيلة التنفيذ الجبري باعتبارها إحدى وسائل سلطة الضبط الإداري المحافظة على الصحة العامة التي هي أحد صور النظام العام كان لها فاعلية في مواجهة جائحة كورونا والحد من انتشارها وذلك لعدة أمور:

1- ثبت عملياً تطبيق الوسيلة المتمثلة في التنفيذ الجبري للقرارات واللوائح؛ وقد تم إنفاذ أحكامهما في ظل إعلان حالة الطوارئ لمواجهة انتشار جائحة كورونا.

2- هناك إمكانية لتوقيع جزاءات إدارية عقابية على من يخالف إجراءات التنفيذ الجبري الصادرة للمحافظة على الصحة العامة.

---

[1]. راجع المادة (7) من قرار رئيس الوزراء، رقم (3) لسنة 2020م " "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/23م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية"، ص12-13.

[2]. راجع المادة (1) والمادة (5) من قرار رئيس الوزراء، رقم (4) لسنة 2020م، ص11.

[3]. راجع الفقرة الثانية المادة (8) من قرار رئيس الوزراء، رقم (19) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية"، ص32.

[4]. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2020م، مرجع سابق.

الخاتمة:

وبما أن لكل بحث خاتمة تنتهي بما توصل إليه الباحث خلال دراسته من نتائج وتوصيات من دون تكرار أو تكلف، نضع بين أيديكم اهم النتائج والتوصيات التي توصلنا إليها وهي على النحو الآتي:

أولاً: النتائج:

1- وظيفة الضبط الإداري هي من أهم وظائف سلطة الضبط الإداري التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته التقليدية أو الحديثة.

2- يعد التصدي لجائحة كورونا من ضمن أهداف سلطات الضبط الإداري؛ لأنها تؤثر على الصحة العامة التي هي أحد مكونات النظام العام التقليدية.

3- سلطات الضبط الإداري تمارس نشاطها من أجل المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته من خلال ثلاث وسائل وهي: لوائح الضبط الإداري؛ والقرارات الفردية الضبطية؛ والتنفيذ الجبري، كما أنها تتميز وسائل الضبط الإداري بأنها وسائل إجرائية وقائية، وأنها تخضع لرقابة المشروعية الإدارية.

4- استخدمت الهيئات المركزية (مجلس الوزراء) والهيئات المحلية (البلديات) وسائل الضبط الإداري من أجل حماية الصحة العامة في فلسطين على إثر انتشار جائحة كورونا.

5- ثبت من الناحية التطبيقية العملية في فلسطين فاعلية مظاهر لوائح الضبط الإداري؛ وكذلك القرارات الفردية الضبطية؛ والتنفيذ الجبري فاعلية في حماية الصحة العامة على إثر انتشار جائحة كورونا.

ثانياً: التوصيات:

1- الأجدر على سلطات الضبط الإداري استعمال الوسائل الممنوحة لها للتعامل مع الحالة الاستثنائية بالتدريج وبالقدر اللازم وذلك بتحقيق الهدف الأساس وهو المحافظة على النظام العام أو أحد مكوناته، مع الالتزام بمبادئ وأحكام القانون التي خرج بها فقهاء القانون الإداري.

2- التركيز على تنمية الوازع الديني والأخلاقي للمواطنين وبيان مدى المسؤولية الدينية والشرعية تجاه المخالفين لإجراءات وقرارات الضبط الإداري في ظل انتشار جائحة كورونا.

3- ضرورة تعويض أصحاب المحلات التجارية والصناعية الذين تضرروا من هذه الجائحة بسبب قرار الاغلاق الإجباري، وكذلك كان الأحرى على السلطة الإدارية العمل على توفير الإمكانيات اللازمة لإتمام العملية التعليمية الإلكترونية وعدم التسبب لانقطاعها لفترة طويلة.

4- تعديل نص المادة رقم (70) من القانون الأساسي الفلسطيني بالنص صراحة على أن سلطة إصدار اللوائح هو اختصاص منعقد لمجلس الوزراء بهدف المحافظة على النظام العام.

5- نوصي بتعديل نص المادة (84) من القانون الأساسي الفلسطيني بتحديد عناصر النظام العام بشكل واضح ومحددة سواء أكانت العناصر التقليدية أم العناصر الحديثة، والتي منها المحافظة على الصحة العامة.

قائمة المصادر والمراجع:

اولاً: المصادر:

1-الدستور:

- القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003م وتعديلاته لسنة 2005م.

2-القوانين:

- القانون رقم 1 لسنة 1997م بشأن الهيئات المحلية الفلسطينية.
- قانون الصحة العامة رقم (20) لسنة (2004م)، صدر في مدينة غزة بتاريخ: 27 /ديسمبر/2004.
- قانون المواصفات والمقاييس الفلسطينية رقم (6) لسنة 2000م، صدر بمدينة غزة بتاريخ 2000/9/17.
- قانون الدفاع المدني رقم (3) لسنة 1998م، صدر بمدينة غزة بتاريخ 28 / 5 / 1998م.
- قانون الهيئات المحلية رقم (1) لسنة 1997م، نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ الموافق 1997/10/12م.
- قانون بشأن البيئة رقم (7) لسنة 1999م، صدر بمدينة غزة بتاريخ: 1999/12/28.

3-القرارات بقانون:

- قرار بقانون رقم (17) لسنة 2020م، بشأن إجراءات الصحة والسلامة العامة الوقائية ومخالفتها في حالة الطوارئ، العدد 167، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/5/9م.
- القرار بقانون رقم (7) لسنة 2020م، بشأن حالة الطوارئ، منشور في العدد رقم 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م.
- القرار رقم (20) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 170، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/8/4م.
- قرار رئيس الوزراء، رقم (19) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 168، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- قرار رئيس الوزراء، رقم (3) لسنة 2020م " "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/23م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م.

- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (2) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/18م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (21) لسنة 2020م، "طوارئ"، منشور في العدد رقم 171، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/9/4م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (24) "طوارئ" لسنة 2020م، العدد (174)، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/11/3م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (4) لسنة 2020م، "طوارئ"، العدد 21، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/3/22م، "موسوعة المقتفي الإلكترونية".
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (7)، لسنة 2020م، منشور في العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/3م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (8)، لسنة 2020م، منشور في العدد 166، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/4/13م.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2020م، "طوارئ "، منشور في العدد 169، الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2020/7/12م.
- المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2006م، بشأن تنظيم الإدارة العامة للمعابر والحدود، صدر في 2006/3/18م.
- المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة (2003م) بشأن اختصاصات المحافظين، صدر في مدينة رام الله بتاريخ 2003/7/1م.
- المرسوم الرئاسي رقم (22) لسنة 2003م.

ثانياً: المراجع:

1-الكتب

- أنور الشاعر، الوجيز في القانون الإداري، غ غزة مكتبة نيسان، الطبعة الأولى، 2016م.
- بلا أمين زين الدين، الإصلاح الإداري في مصر والدول النامية –دراسة مقارنة على هدى مبادئ الشريعة الإسلامية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، سنة (2012م).
- حمدي العجمي، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية –دراسة مقارنة–، مكتبة الملك فهد، 2010م.

- مازن ليو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدنمارك، سنة 2008م.
- محمد سليمان شبير، مبادئ القانون الإداري في دولة فلسطين، ج2، دار النهضة العربية – القاهرة، 2015م.
- هاني غانم، الوجيز في أصول القانون الإداري، الطبعة الثانية، مكتبة نيسان، 2018م.
- هاني غانم، مذكرات في الضبط الإداري، ألقيت على طلاب الماجستير بالجامعة الإسلامية، في العام الدراسي 2019-2020م.
- هاني غانم، وأنور الشاعر، الوسيط في القانون الإداري في ضوء اجتهاد أحكام القضاء الإداري في فلسطين، ط1، مكتبة نيسان، 2019م.

2-الأبحاث المنشورة:

- إيمان محمود محيبس، ووليد حمزة، أساليب الضبط الإداري وصورها في منع عمليات الاتجار بالبشر، مجلة جامعة بابل العلوم الإنسانية، المجلد 23، العدد 4، جامعة بغداد، كلية القانون، 2015م.
- عبد الله خلف الرقاد، وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة مم التلوث العمراني، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد التاسع، العدد الأول، (2020م).